

畴；人权的法有形态即是特定社会的法律制度体系中对人的权利的确认，它大致等同于法定权利的概念；人权的实有形态则是在一个具体的人类社会共同体中每个人实际所享受的权利。本章所要阐述的是现代西藏社会人权保障在法有形态上的演进，亦即从近半个世纪以来西藏地区所施行的具有强制力的规范性文献资料，探讨人权保障的演进。诚然单从立法的角度来探究人权的保障是有局限的，它不能描述出个人或群体的权利在现实的社会生活中受到保障的实际。但是，从系统搜集、整理现有的成文法则入手，探究人权保障演化的过程及其存在的问题仍然是有其重要意义，甚至还有其不可替代的功用：

首先，法律是现实社会关系和秩序的维护者，法律文本也是一个社会的人权状况的最全面、清晰而且正式的表述。将不同时期的法律条文综合起来进行比较分析，能够较明显地看出人权在不同时期的状况和演进过程。

其次，法律还是社会变革的工具，立法每项活动本身均能在一定程度上反映当时社会中存在的问题；社会管理者也常凭藉立法为其达致设计中的社会变革目标提供权威性依据。而这些举措常常对于一个社会的人权状况的变革是至关重要的。

第三，立法还可以对政府权力和人权之间的正反关系进行调节。政府权力与人权的关系是既相矛盾又相辅相成的对立统一。一方面，政府权力的强大可能导致国家社会中个人或次级社会群体作为主体的权利的削弱，且政府的行为一旦超越其权限范围则很可能成为基本人权和自由的最大威胁；而另一方面，在当今以国家主权为至上的国际社会，国家又确是国际国内各种关涉人权的法律法规、方针、政策最主要的制定者和人权最重要的保护者。政府的这种双重身份，使得人民在诉诸政府保障其权利的同时又要时刻提防遭到它的侵害，因此国家运用立法的方式保障公民的权利，使公民依据法律，拒斥政府行为对其个人自由的干

预，并寻求因法定权利受到侵犯的合理救助。这种对于立法的探究，有助于揭示这两者之间的张力及平衡关系。因此，系统搜集有关西藏社会的中央和地方性规范文件，并从西藏社会的法律变迁和权利保障嬗变的角度来审视人权问题实是一种不能忽视的视角。

### 第一节 现代西藏社会的法律变迁

在青藏高原这片约 120 万平方公里的世界屋脊上，自然环境在其历史过程中极大地影响了文化的传播和交流，形成并保持了一种独特的文化传统。在法律方面，藏民族也造就了一种民族固有的类型。但是，尽管这里的社会文化相对稳定地保持着其特有的模式，但它也经历了几次根本性的转变，从其民族固有法的形成和发展的历史来看，历史上值得记述的至少有以下两次大的变革，一是在公元七世纪，吐蕃政权的建立和文字的创立，促进了藏区各地从习惯法到成文法的制定，无疑这对西藏法律的影响至深且巨；<sup>①</sup> 二是后来佛教的传入，以至广泛传播，并最终建立起政教合一的制度，给藏族的社会、文化和道德规范带来巨大的影响。<sup>②</sup> 一项最新近的转变是在本世纪 50 年代，西藏社会传统的法律制度受到了严峻的挑战，并最终被彻底打破。这一举措真正是西藏社会法律变迁过程中的一场革命，它标志着西藏传统的法律制度走

---

① 《藏族简史》西藏人民出版社，1986 年第 1 版，第 25 页、第 191 页、198 页。

② 多杰才旦主编：《西藏封建农奴制社会形态》，中国藏学出版社 1996 年，第 232 页。

向消亡。现代西藏社会法律变迁的一个主要特征，就是随着西藏社会的变革，西藏地区实施的法律从根本上改变了其原有类型和文化属性，这种变换，在法律文本上的表现，就是大量的破旧立新的法规，而且性质上与以前发生了根本的变化，这就是由维护少数社会统治者的利益，或为此而维持社会的某种平衡，改变为从根本上维护社会广大成员的基本人权。

现代西藏社会的法律变迁大致可以分为三个阶段：第一阶段是1956年以前，在此期间，尽管人民解放军进军西藏，并且中央政府和西藏地方政府签订了“十七条协议”，但西藏的政治制度和社会组织结构等仍因循其传统的方式，旧有的法律制度也未受到冲击；这是因为虽然1951年5月23日，中央人民政府与西藏地方政府的代表签署了《中央人民政府和西藏地方政府关于和平解放西藏办法的协议》，中国人民解放军进入西藏这块大陆上最后解放的土地。但是西藏传统的政治体制并未因此而立刻受到触动。在1951—1959年这八年间，上述的“十七条协议”是中央人民政府与西藏地方政府关系的法律基础。协议阐述了处理民族关系的准则，即：“中华人民共和国境内各民族一律平等……各少数民族均有发展其自己的语言文字，保持或改革其风俗习惯及宗教信仰的自由，中央人民政府则帮助各少数民族发展其政治、经济和文化教育的建设事业”。根据西藏社会经济文化的特殊情况，中央政府对西藏采取了极为宽容和谨慎务实的政策，承诺在一段时期内维持西藏社会现状，协议有关具体规定如下：

……

(3) 根据中国人民政治协商会议共同纲领的民族政策，在中央人民政府统一领导之下，西藏人民有实行民族区域自治的权力。

(4) 对于西藏的现行政治制度，中央不予变更。达赖喇嘛的

固有地位及职权，中央亦不予变更。各级官员照常供职。

.....

(7) 实行中国人民政治协商会议共同纲领规定的宗教信仰自由的政策，尊重西藏人民的宗教信仰和风俗习惯，保护喇嘛寺庙，寺庙的收入，中央不予变更。

.....

(11) 有关西藏的各项改革事宜，中央不加强迫。西藏地方政府应自动进行改革，人民提出改革要求时，得采取与西藏领导人员协商的方法解决之。

协议签署后，班禅及班禅堪布会议厅人员发表声明（1951年5月28日）说：该协议“完全符合中国各族人民、特别是西藏人民的利益”，“民族区域自治政策确是帮助中国境内各少数民族发展的最为适宜的正确的政策”。达赖喇嘛在1951年10月24日致中央人民政府毛主席的电文中也说：对于协议“西藏地方政府及藏族僧俗人民一致拥护”。<sup>①</sup>

协议中所说的西藏实行民族区域自治以及改革事宜，当时远未作为提到日程安排上来的工作。中央政府对西藏的情况有清醒的判断，当第一批文职干部进入西藏前，邓小平在成都的讲话中即告诫他们到西藏后不要提阶级斗争和社会主义。《关于我们对西藏工作的政策——中共中央关于西藏工作方针的指示》（《毛泽东选集》第五卷）中，明确了其当时对西藏的政策就是一要有军队，二要经济稳定这两个方面。甚至于不想强制推行十七条协议中所规定的事项：

“我们在目前不仅没有全部实行协定的物质基础，也没有全部实行协定的群众基础，也没有全部实行协定的上层基础，勉强

---

<sup>①</sup> 《西藏地方是中国不可分割的一部分》，西藏人民出版社1987年版，第578、582页。

实行，害多利少。他们既不愿意实行，那末好罢，目前就不实行，拖一下再说……各种残民害理的事让他们去做，我们则只做生产、贸易、修路、医药、统战（团结多数，耐心教育）等好事，以争取群众，等候时机成熟再谈全部实行协定的问题。如果他们觉得小学不宜办。则小学也可以收场不办。”<sup>①</sup> 因此，“十七条协议”的签署，并未真正触动西藏社会传统的制度和体制。

第二阶段是从 1956 年至 1959 年，这一阶段属于一种过渡期，即两种根本性质不同的法律制度发生碰撞、冲突并且相互迁就妥协。这一时期立法的代表以“废除人役税”的规定为标志。第三阶段是 1959 年以后，彻底变革西藏旧有的法律制度、建立完善社会主义的法律体系。这一阶段具有代表性的立法性文件为：《关于进行民主改革的决议》（1959）、《西藏地区减租减息办法》（1959）、《关于废除封建农奴主土地所有制实行农民土地所有制的决议》（1959）、《关于西藏地区土地制度改革的实施办法》（1959）、《寺庙民主管理试行章程》（1959）、《西藏自治区筹委会、市、市辖区、县、乡人民代表会议和市、市辖区、县乡人民政府组织简则》（1960）等。<sup>②</sup> 由于这一阶段在西藏的社会主义法律制度的建立又经历了曲折的过程，因此又可细分为以下三个时期：一是从 1959—1965 年，这一时期西藏地区公民的政治权利得到了发展和维护，在基本人权的保障上成绩卓著，二是从 1966—1977 年，西藏同全国其他地区一样受到“文革”的冲击，人权状况恶化；三是从 1979—1995 年截至目前，各项工作拨乱反正，重新建立和完善民主政治，重视公民的政治权利以及经济、社会、文化权利的维护和发展。

西藏社会在近半个世纪内的法律变迁是与其社会变革相伴随

---

① 《毛泽东选集》第五卷，第 63 页。

② 《西藏人权保障文献汇编》，中国藏学出版社，1999 年出版。

的法律制度上的革命。这场革命在西藏人权保障上的意义，我们可以通过以下对各项主要权利的系统检视来加以辨明。

## 第二节 公民权利和政治权利的 立法与人权保障

西藏在 1959 年以前仍旧保持着封建农奴制度，这个社会中之百分之九十五的人是农奴，也即绝大多数人政治权利和人身权利都是被剥夺了的。这种状况直到 1959 年实行民主改革时才得到根本的改变。在立法中可以分为如下几个方面。

### 一、废除奴役制度

人身奴役是一种直接剥夺人权的行为，在历来的国际人权运动中都是被严重关切的，早在本世纪 20 年代国际联盟时期就单独通过了《禁奴公约》，联合国通过的《世界人权宣言》也重申了禁止奴隶制的原则。以后在 1953 年和 1956 年的联合国大会上又分别通过了修正《禁奴公约》的议定书和《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制之制度与习俗补充公约》。后一公约中列举了应予废止的农奴制专门条款：

“农奴制，即土地承租人受法律、习俗或契约之拘束须在他人所有之土地居住及劳作，并向该他人提供有偿或无偿之若干劳务，而不能自由变更其身份之状况”。<sup>①</sup> 西藏的社会实行的正是这样的制度，而且由于前已提到的原因在 1959 年以前仍然未有废止。

1959 年 3 月西藏地方政府中的反动集团发动武装叛乱后，形势发生了变化，中国中央政府下令解散了西藏地方政府，由西

---

<sup>①</sup> 见《世界人权约法总览》，四川人民出版社版，第 1107 页。

藏自治区筹备委员会行使西藏地方政府的职权，这就为西藏实行民主改革打通了道路。7月17日西藏自治区筹备委员会第二次全体会议，根据第二届全国人民代表大会第一次会议4月28日通过的《关于西藏问题的决议》通过了《关于进行民主改革的决议》。决议规定的民主改革第一步进行的“三反”就是“反对叛乱、反对乌拉差役制度、反对奴役”，即按照政策“解放朗生（家内奴隶）”，废除人身依附关系，对参叛领主实行“谁种谁收”；对未叛领主出租的土地实行“二、八减租”。随后自治区筹委会又制订了《西藏地区各县、区、乡农民协会组织章程》、《关于废除封建农奴主土地所有制、实行农民的土地所有制的决定》等一系列法律法规，为彻底清除农奴制固有的奴役制度提供了法律规范。关于这个改革的全面情况，下章另有全面阐述。

## 二、西藏社会政权组织形式的变革与公民的选举权和参与公务的权利

在一个特定的区域范围内，公民的政治权利尤其是参与选举和公务的权利是与该区域社会内的政权组织形式密不可分的，现代西藏社会变革以前，沿袭的一套政权组织形式尽管概言之主要是“政教合一”，但式样相当独特，它有以下一些特点：

（1）政治统治的合理性渊源于神佛转世的信仰。在西藏，处于这种社会的权力顶端的是被称为神的化身的活佛。这个地位的获得并不是因血缘关系而世代承袭的，也不是通过民众普选而产生，而是依循一种寻访转世灵童的制度来确定。如西藏藏传佛教格鲁派（黄教）最高的活佛达赖喇嘛就被认为是观世音菩萨的精气和本体在很久以前附着于一个男性胎儿转生而来；而班禅额尔德尼则是阿弥陀佛的转生。当一位达赖或班禅圆寂之后，其神的本体便会脱离肉身，并在一定时间内再次附着一个胎儿转生。依据佛教义理人要多次轮回，直到干了足够的好事以后才能摆脱这一循环，进入称之为涅槃的极乐世界。上述佛、菩萨等已经到了

有资格进入涅槃者，因为不忍人世间的种种苦难，无私地转生回到人世，帮助其他人也达到那种境界。因此，在这个普遍信奉佛教的社会中，这种转世的“活佛”（依理，佛是已经进入涅槃者，因此这种业已通用的名称并不准确）集神性、德行和智慧于一体，自然据有社会中崇高的地位。宗教的地位原本与政治统治并不是一回事，然而由于在西藏封建农奴制与藏传佛教是相伴发展而来的，宗教地位和社会政治经济有很大的相互关连，故元明中央王朝对此均给予了相当的关照。入清以后，由于专崇格鲁派（黄教），特别赐予了达赖喇嘛和班禅额尔德尼尊号，十八世纪中叶，乾隆皇帝最后把西藏的行政权给予了达赖喇嘛，使西藏的政教合一制最终确定下来，活佛的最高权威获得法定地位。<sup>①</sup>

（2）格鲁派三大寺即甘丹、色拉、哲蚌具有左右西藏政治的强大的势力。西藏地方政府凡关于军事、政治以及征税等涉及全藏的重要事项，均须征询三大寺同意，方可实行。每年的正月初三日起至二十五日止，拉萨三大寺举行大法会，在此期间，西藏政府及拉萨市的地方官均听由哲蚌寺的“法僧队”管理各界民众和社会治安，故藏人有谚云“正月大法会之时，只有甘丹池巴方是喇嘛，执法僧官才是法官”。

如前所述，在整个西藏政权机构的最顶端是达赖喇嘛，总揽政教事务。处理日常政务的机关则是噶厦，由四名噶伦组成，分别负责行政、司法等事务，例定三俗一僧。西藏另有一议政形式称“春都”，通译为官员大会。讨论重要问题，其成员为全藏四品以上的官吏，甘丹、色拉、哲蚌三大寺的堪布，功德林、策觉林、策墨林、丁吉林四大林的代表等。有时还召集人员更为广泛的“全藏大会”，这种由僧俗官员共同管理的体制，从理论上讲，是僧俗官员各占一半，但实际上间或有差额。俗官来自于世袭的

---

① 王森：《西藏佛教发展史略》，中国社会科学出版社1987年版，第202页。



贵族家庭，僧官往往与格鲁派的三大寺有渊源。僧官与俗官的差别之一在于僧官是凭借自己的官职获得薪俸，而无家室财产等顾虑，往往发言无所顾虑，易于控制会议气氛。

概而言之，作为西藏社会的公共事务管理机构和权力中心的噶厦政府，其成员主要来源于世袭贵族和寺院这两大利益集团，一般民众参政的机会仅有两条途径：一种是被确认为转世活佛的化身，另一种途径则是入寺院为僧，通过刻苦学习并参加招募选拔僧官的严格考试获得官职。此途也不排斥世袭贵族家庭成员的参与。事实上，由于贵族庄园主具有经济上和社会关系上的实力，往往有意派子弟入寺院为僧并在录用僧官的竞争中占据优势，他们实际上是穿着袈裟的贵族。

由此我们可以看到，在西藏传统的政治体制中，一般平民百姓的绝大多数和全部的妇女都被排斥在政治生活之外。

这种政治组织形式的最初被打破，以 1956 年成立西藏自治区筹委会为标志。1954 年，在十四世达赖、十世班禅和其他一些西藏代表参加全国第一届人民代表大会，并参与中华人民共和国宪法的制订之后，又通过协商议妥了一些关于西藏的问题，参加了 1955 年举行的国务院第七次全体会议。1955 年 3 月 9 日国务院举行的这次会议通过了《中华人民共和国国务院关于成立西藏自治区筹备委员会的决定》。1956 年 4 月下旬西藏自治区筹备委员会在拉萨成立，西藏自治区筹备委员会是在西藏自治区未成立前过渡期间的协商筹划的带政权性质的机关。其主要任务是筹备在西藏地方实行区域自治，它的地位颇为特殊：一方面，它是西藏统一的带政权性质的机构；另一方面又与西藏地方政府和班禅堪布会议厅委员会这两种政教合一的政权及带有统战性质的昌都解委会同时存在。筹委会的组织简则第 3 条规定：“本委员会由西藏地方政府、班禅堪布会议厅委员会、昌都地区人民解放委员会等各方人员、各主要寺庙、各主要教派、社会贤达、群众

团体等有代表性的爱国人士和中央派在西藏地区工作的干部组成之。”它对于经过协商，各方面同意办而又可以办的事情，就行使其权力作出决议或命令，对于暂时统一不起来的就仍由三方各行其是。

由于筹委会及其各级办事机构的建立和随着各项工作的开展便急需训练有素的藏族干部，这些干部除了从噶厦、堪厅、昌都和其他方面原有的机构中选派提拔外，还广泛吸收西藏的贵族官员、青年知识分子、工人、农牧民等。1956年10月筹委会第14次常委会通过了《关于大力培养藏族干部的决议》，进一步扩展了藏族各界群众参政的途径，这是西藏历史上的第一次。

在此期间，筹委会与西藏旧有法律体制有过直接的交锋，其典型的例证就是1957年江孜地区发生头人本根却珠因藏族干部学员旺杰平措未支应被摊派的各种人役，而对其进行毒打的事件。为此，筹委会第23次常务委员会会议于1957年12月30日通过了《关于免去西藏各族人民参加国家机关工作的人员（包括勤杂人员，下同）学员（包括大、中、小学学生，下同）的人役税的决议》以及有关该决议的几点说明。决议规定“今后西藏地区的地方政府、班禅堪布会议厅委员会和昌都地区各族人民解放委员会所属的各宗、谿和各主管头人不得对西藏各族人民参加国家机关工作的人员、学员、学生本人继续摊派各种人役。实际这是对于西藏农奴制的第一次冲击。

筹委会的性质在1959年之后发生了变化，由于国务院命令解散西藏地方政府，筹委会按命令完全行使了西藏地方政府职能，直到1965年9月西藏自治区人民委员会成立。

随着1959年西藏上层公开武装对抗中央政府，中央决定了在西藏“边平叛、边改革”的方针。在政权组织形式方面，筹委会于当年的7月通过了《西藏地区各县、区、乡农民协会组织章程》，通过农民协会组织全体农牧民，有步骤地实行民主改革，

实行民主权利。规定“凡雇农、贫农、中农、农村工人、奴隶、兼营农业的小商贩、农村贫苦知识分子与半牧区之牧民、牧工，不分民族、信仰、年龄、性别，均可申请加入农会”。“农（牧）民协会是协助政府贯彻执行各项政策法令和实行民主改革的合法执行机关。在民主改革未完成前，乡、区农（牧）民协会得代行乡、区政权，俟民主改革完成，乡区政权健全后，代行政权任务即告结束。”根据这个法律文件，西藏农牧民第一次获得参政的权利。在此之后，1960年又颁布《西藏自治区筹备委员会市、市辖区、县、乡人民代表会议（或市、市辖区、县各界人民代表会议，下同）和西藏自治区筹备委员会市、市辖区、县、乡的人民政府组织简则》，简则规定市、市辖区、县、乡的人民代表会议和人民政府均系人民行使政权的机关，简则还规定：“凡反帝爱国、接受党的领导、拥护民主改革、拥护社会主义改造、愿走社会主义道路，赞成中华人民共和国宪法，年满十八岁之公民，除患精神病及被剥夺政治权利者外，不分民族、阶级、性别、宗教信仰，均可当选为代表”（第八条）。

1961年全区民主改革完成后，开始为建立民主的普选制度进行了普选工作的试点。1961年7月，堆龙德庆县古荣乡产生了西藏第一个民主选举的乡人民委员会。在此基础上，8月份的自治区筹委会第40次常务委员会会议通过了《关于进行民主选举试点工作的决议》（草案）。根据中华人民共和国选举法和中央选举委员会1953年4月3日关于基层选举工作的指示，结合西藏的实际情况，在全区进行民主选举的试点。1962年西藏自治区筹委会制订了《西藏自治区各级人民代表大会选举条例》（草稿），为西藏地方实行人民代表大会制度，自下而上地选举产生各级人民委员会提供了法律依据。

选举条例规定：“自治区各级人民代表大会的代表，由自治区境内各族人民用普选方法产生。不具备实行普选条件的乡、

镇、县，可以召开各界人民代表会议，代行人民代表大会的职权。各界人民代表会议的代表，由本级人民政府和有关方面协商产生”。

至1965年的7、8月份，全西藏地方的乡选、县选工作已基本完成，共有1359个乡、镇进行了基层选举，另有567个乡、镇召开了人民代表会议代行人民代表大会的职权，它们合计占全区乡、镇总数的92%。在完成基层选举的基础上，有54个县（一个市辖区）、一个市召开了县（市辖区）、市人民代表大会，16个县召开了各界人民代表会议代行县人民代表大会的职权，还选举了301名自治区人民代表大会的代表。这种自下而上的民主选举，彻底改变了西藏社会政治统治的阶级基础和组织形式，激发了人民群众参政议政的积极性和主人翁意识，并使得大批的贫苦农奴有机会参与公务。据统计，当时全区的藏族干部有16500多人，其中原先为农奴和奴隶的干部占96%，这为西藏自治区第一届人民代表大会的召开和选举自治区人民委员会奠定了基础。<sup>①</sup>

1965年9月1日，西藏自治区第一届人民代表大会召开，西藏自治区正式成立。

这种基于普选而产生的各级政权组织在自治区成立后不足一年的时间里便由于爆发了“文化大革命”而受到严重破坏，从1968年8月至1969年初西藏建立不久的各级人民委员会均被“革命委员会”所取代，普选制和民族区域自治制度的推行被迫中止。约近十年后的1977年11月，自治区重又召开第三届人民代表大会（第二届即为1968年成立自治区革委会大会）。在这一届人代会的第二次会议上（1979年），选举产生了自治区人大常委会，并决定成立自治区人民政府，从而为恢复自治区各级政权

---

<sup>①</sup> 《当代中国的西藏》（上），当代中国出版社1991年版，第359页。

起了重要作用。

1981年4月18日，自治区第三届人大常委会第五次会议通过了《西藏自治区各级人民代表大会选举实施细则》（后经几次修正），自此，西藏地区全面开展了县级直接选举工作，西藏地方自治政权机构的民主化和民族化再次向前迈进。此后，西藏地方的人民代表大会制度结合当地的实际情况不断得到完善，这从制定颁布的法规中即可看出，例如，1984年《西藏自治区人民代表大会常务委员会工作条例》，1987年《西藏自治区各级人民代表大会选举实施细则》、《西藏自治区第四届人民代表大会常务委员会关于在全区暂不实行差额选举实行等额选举的决定》，1988年《西藏自治区人民代表大会常务委员会会议事规则》，1989年《西藏自治区人民代表大会常务委员会人事任免办法》、《西藏自治区人民代表大会会议事规则》（试行），1990年《西藏自治区各级人民代表大会常务委员会监督工作暂行条例》、《西藏自治区人民代表大会常务委员会联系代表办法》、《西藏自治区地方性法规制定程序》、《西藏自治区人民代表大会常务委员会地区联络处工作规则》以及1992年《西藏自治区乡镇人民代表大会工作条例》等。

从以上立法文献制订和完善的过程，可以看出西藏人民在近四十年中经历了由完全没有政治权利到有权参与关系自身利害的公务的伟大变革，虽然这当中有近十年的曲折倒退，但总的来说是在不断完善和进步的。

### 三、实现其他人身自由和政治权利的法律保障

无论是1949年中国人民政治协商会议制定的共同纲领还是后来全国人民代表大会通过的宪法，都明确规定保护人民的人身自由，人民享有居住、迁徙、思想、言论、出版、集会结社等基本的权利。和平解放西藏的“十七条协议”是以“共同纲领”为基础的，照理西藏也应按此共同的国家大法规范施行，但如前所

述相同的原因，西藏在依旧保留着农奴制度的条件下，人身自由以及各项权利都无从谈起的。1959年西藏实行民主改革后，百万农奴才获得了解放，他们也就开始享受我国宪法赋予的全部人身自由权利了。即人身不再受农奴主的控制，有了居住和迁徙的自主权，有了言论、思想、出版、集会、结社的自由权。

不仅如此，作为中国的一个少数民族——藏族的聚居区，全区人民还享有实行民族区域自治的权利。他们通过自己选举产生的自治机关有权根据本地区的政治、经济和文化的特点，决定本区的事务，制定自治条例和单行条例，在“上级国家机关的决议、决定、命令和指示，如有不适合自治地方实际情况的，自治机关可以报经上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。”根据宪法赋予的权利，西藏于1965年建立了全西藏的自治区机关——自治区人民代表大会和选举产生的自治区人民委员会。从1959年自治区筹备委员会第二次会议开始，就按照自治条例实行了自治权利，制定了多种适合本区的法律文件，1965年自治区建立后这方面的工作更有加强。在西藏制定的法律文件中属于这类的很多，其中突出的如《西藏自治区关于在藏工作的汉族干部职工计划生育的暂行规定》中第二十一条明确规定“根据国家对于少数民族计划生育的政策规定，我区藏族与其他少数民族不实行节制生育……”又如对于国家的婚姻法，根据西藏的实际制定了《西藏自治区施行〈中华人民共和国婚姻法〉变通条例》（1981）等。

### 第三节 经济、社会和文化 权利立法

保障人民享有经济、社会和文化权利，亦即保障他们的生

存权和发展权，是人权保障十分重要的内容，我国包括新中国建立时制订的《共同纲领》和原来颁布的中国社会主义宪法，都是十分重视人民这些权利保障的。西藏人民的这种权利则是从1959年平叛改革废除封建农奴制度以后才得以逐步实现。

### 一、改革西藏社会固有产权关系，逐步建立保障人民生存和发展的经济基础

1951年中央人民政府与西藏地方政府的代表签署的“十七条协议”就明确提出：在社会改革事宜上，西藏地方政府应自动进行改革（第11条）。1954年第一部中华人民共和国宪法，也将逐步消灭剥削制度，作为法定的目标。因此，变革西藏社会旧有的社会制度，以达到公平而有效率的经济制度是中央政府既定不变的目标也是根本大法的要求。<sup>①</sup>这种目标的实现，主要表现为国家权力介入和变更社会产权关系的方式来达成。

一般说来，国家权力介入产权安排的方式有以下三种类型：

第一、产权的取得和变更是国家权力强制作出的。这里面又包括四种情况：（1）被剥夺的和新形成的都是国有产权；（2）由个人产权变成公有（包括国有）；（3）由国有产权变成个人产权；（4）由一个人的产权变成另一个人的产权。

第二、产权安排完全是私人之间的一种合约，国家权力的介入仅仅在于承认这种安排的合法性和有效性，保护依据这种合约进行的产权交易。

第三、国家干预产权交易。依据干预的方式和强度，又可分为两种情况，一是国家直接成为买者和卖者，它包括在国有化过程中国家规定购买价值、购买的具体对象并强迫卖方接受和在私有化过程中国家规定出售价值、对象，但不强迫买方接受

---

<sup>①</sup> 见《西藏地方与中央政府关系史》，第368页；[加]谭·戈伦夫《现代西藏的诞生》，第152页。

两种形式；二是买卖双方都是私人所有者，国家的干预方式为：（1）国家只限定产权交易的价格，不直接介入交易过程；（2）国家除限制交易价格，还限制交易数量，甚至直接介入交易过程。

在现实社会中，国家以何种方式介入社会产权关系的安排，不仅取决于一个社会的基本制度，而且取决于国家能力与社会力量的对比。在西藏，我们可以从其不同时期的立法中明显地看出，西藏社会旧的产权关系的变革是伴随着 1959 年平定武装叛乱的过程而同时展开的。1959 年 4 月召开的第二届全国人民代表大会第一次会议通过了《关于西藏问题的决议》，决议肯定了中央政府在平叛后所采取的一切措施，并指示“西藏自治区筹备委员会应当根据宪法，根据西藏广大人民的愿望和西藏社会经济文化的特点，逐步实现西藏的民主改革，出西藏人民于水火，以便为建设繁荣昌盛的社会主义新西藏奠定基础”。

从 1959 年初至 1961 年，西藏自治区筹委会陆续制定了一系列进行产权关系变革的政策法规，如《关于进行民主改革的决议》（1959）、《关于废除封建农奴主土地所有制实行农民土地所有制的决议》（1959）、《关于叛乱领主和叛乱分子的商业财物处理办法》（1959）、《西藏地区减租减息办法》（1959）、《关于西藏地区土地改革的实施办法》（1959）、《关于西藏地区民主改革中赎买未叛乱的农奴主及农奴主代理人占有的多余的生产资料赎买金的支付办法》（1960）、《关于执行赎买政策的几个具体问题的规定》（1960）、《关于在农村中若干具体政策的规定》（1961）、《关于牧区当前若干具体政策的规定》（1963）、《寺庙民主管理试行章程》（1959）等。

依据前述国家介入产权关系安排的分类和上述具体的政策法规，我们可以将西藏地区从 1959 年至 1961 年进行的民主改革概述如下：



(1) 西藏自治区筹委会在《关于废除封建农奴主土地所有制，实行农民的土地所有制的决议》中指出：“西藏是一个农奴制度的封建社会，存在着农奴主和农奴两个主要的对立的阶级。占人口不到百分之二的农奴主占有全部土地、农奴和奴隶；另有占人口不到百分之三的农奴主代理人，代表农奴主直接统治农奴和奴隶；占人口百分之九十的农奴（即约占农村总人口约百分之三的富裕农奴，约占农村总人口百分之十七的中等农奴和占百分之七十的贫苦农奴），没有土地所有权，人身依附于农奴主，占农村总人口百分之五左右的奴隶人身和劳动全部为农奴主和农奴主代理人占有。明确阶级的划分，是决定民主的改革运动中依靠谁、团结谁和打击谁的阶级路线的基础，也是产权关系变革中利益调整和分配的依据。

(2) 根据叛与未叛的标准，决定产权变革的手段。

由于西藏的民主改革是与平定西藏上层反动集团的叛乱相联系的，因此在“边平叛、边改革”的过程中确定叛与未叛是采取没收或赎买政策的基本界限。西藏的土地在三种领主（即封建政府、寺庙和贵族）的占有中，其比例为封建政府占 38.9%，寺庙和僧侣贵族占 36.8%，贵族世家占 24%，依据《关于废除封建农奴主土地所有制，实行农民的土地所有制的决议》和《关于西藏地区土地制度改革的实施办法》规定：首先对西藏地方政府所有的耕地及其他生产资料，一律没收，分配给农奴（含奴隶）所有，此即为前述国家权力介入产权安排中的第一种类型的第(3)种情况〔实际上还包括了其中的第(1)种情况〕，这种情况是在政权更迭时期和私有化过程中往往采取的方式。其次对于已叛贵族所有的耕地、房屋、耕畜、农具，均一律没收（当时的贵族共 642 家，已叛贵族 462 家，占贵族总数的 72%），分给农奴所有，这种通过国家权力介入将某一个人产权变为另一个人的产权的方式，是我国土地改革中最常见的

做法。未叛贵族的上述财产，超过一定限度的多余部分，由国家赎买，再分给农奴。此即为前述第三种类型即国家干预产权交易，直接成为买者的产权的国有化过程与第一种类型中第（3）种情况即再由国有产权变为个人产权的复合。最后，对于叛乱寺庙占有谿卡的耕地、房屋、耕畜、农具，也一律没收，并分给农奴所有。

关于牧区在前述两个民主改革的决议中都另有规定：即“对牧区的牲畜所有制不予改变……对于未叛乱的领主和牧主的牲畜仍旧归他们所有；对于叛乱领主和牧主的牲畜，没收后分配给放牧者和贫苦牧民所有”，在牧区要“有步骤有计划地开展‘三反’运动，实行牧工牧主‘两利’政策”。

（3）在民主改革过程中，国家介入的力度是由弱到强。

根据中央政府边平边改的方针，凡是叛乱基本平息了的地区立即进行“三反”（即反叛乱、反乌拉差役、反奴役）和“双减”（即减租减息）运动；凡是完成了“三反、双减”的地区，即进行土地分配。这里，“双减”运动的产权主体都是私人，国家只是限定这种产权交易的价格，而并不直接介入交易过程，但是土地制度改革则使国家直接成为产权交易的主体，成为土地的购买者和分配者。

（4）在这一变革的过程中西藏社会的特点得到相当程度的重视，民改的措施不仅在农、牧区有不同，而且在西藏的内地和边疆地区在改革的时间和条件上都有不同的考虑，较好地照顾到各种不同的因素和影响，从而保证了民主改革的顺利完成。

西藏社会的固有产权关系的这场变革，以及后来进行的社会主义改造，从最根本的物质基础上消除了西藏旧有的社会等级的区分，促进了社会公平和人与人之间的平等，使得原先处于社会底层的贫苦农牧民和奴隶不仅获得了人格尊严，而且免于饥饿和匮乏的恐惧。

## 二、对妇女权益的特别保护

由于社会文化和生理因素的影响，妇女往往被作为一种独特的群体而需要受到特别的保护。例如，对怀孕妇女不适用死刑，在工作和获取报酬上不受歧视，同工同酬，作为母亲产前、产后的特别保护以及平等地参政议政等。在西藏，见诸于文字作为单独的规范性文件颁布的并不多见，但从民主改革开始，由于歧视妇女的封建制度被推翻，过去被压在社会最底层的劳动妇女立即得到恢复人权尊严的待遇，在农（牧）民协会组织章程中规定各级协会都专设分管妇女工作的职能部门。在土地制度改革的实施办法中不仅妇女可享有同等的分配权，还特别规定“保护妇女的所有权。凡未婚妇女、离婚妇女、寡妇出嫁等，其分得之土地，由本人自行处理，他人不得干涉。”事实上民主改革过程中由于妇女在旧社会受苦最深，要求翻身解放的愿望最为强烈，参加斗争的积极性特别高涨，各地都有不少突出的代表参加了“三反双减”、土地改革和民主建政的领导工作，其中有些成长为有才干的领导骨干。另外在某些涉及妇女利益的法律文件中，则注意了保障妇女权益的特别规定。例如 1977 年西藏自治区革委会批转自治区计划生育领导小组《关于加强计划生育工作的几点意见》中强调：要加强妇女劳动保护，对广大农牧业的劳动妇女要实行“三调三不调”，即月经期调干活不调湿活，怀孕期调轻活不调重活，哺乳期调近活不调远活。

1994 年 8 月 18 日，西藏自治区第六届人大常委会通过了《西藏自治区实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》，对西藏妇女所享有的具体法定权利作了阐释和补充。例如，该办法第 10 条对妇女的参政比例规定，“西藏自治区各级人民代表大会的代表中，妇女代表比例不低于 20%”，“自治区各级人民代表大会常务委员会和各级人民政府的领导成员中必须有妇女干部；教育、卫生、文化、商业、纺织及其他女职工较多的行业 and 部门

的领导成员中，妇女干部应占一定的比例。”

### 三、对藏族等少数民族风俗习惯的尊重

中央人民政府依照《共同纲领》的规定精神，从进军西藏开始起，就十分重视对西藏民族风俗习惯的尊重。1950年在体现中央对藏政策的西南军政委员会的布告中就明确发布了“尊重西藏人民宗教信仰和风俗习惯”的政策。十八军在接受进藏任务后，由政治部制定发布了《进军守则》（1951），在对风俗习惯的尊重方面规定得细致详实，例如第19条规定“藏人礼节多以鞠躬伸舌表示卑下敬畏之意，我们可以点头答礼，不得因好奇而嘲笑”；在宗教信仰方面，规定“保障西藏人民信教自由，保护喇嘛寺庙，一切宗教设施，不得因好奇面乱动，更不得在群众中宣传反迷信，或对宗教不满的言论。”（第28条）“未经同意不住寺庙、不住经堂”（第29条）。“不得在寺庙附近捕鱼、打猎、打鹰雕、宰杀牲畜，不得到‘神山’砍柴、游逛，更不得随意打枪。”1951年签订的“十七条协议”中也列了专条（第七条）。再如1957年6月7日，西藏工委办公厅和自治区筹委办公厅特向拉萨各机关、群众团体、学校、企事业单位的全体工作人员发出通知，要求在藏历四月即公历5月30日至6月27日这一佛祖诞生、转法轮和涅槃的纪念月中全月禁止杀生，尊重藏族的这一习俗。在1959年西藏军区发布的平叛布告，全国人大《关于西藏问题的决议》中都专门强调了“注意保护全西藏人民的宗教信仰自由和宗教文物古迹”。

民主改革中，1960年自治区筹委发布了《关于纠正以汉名命名各区、乡名称的问题的通知》，《通知》是依据当时山南分工委有鉴于民主改革后，许多县、区对原来代表封建领主的区、乡名称作了更正，但因没有照顾到民族地区的特点，而以汉名命名。如穷结县有18个乡，其中16个乡改成了汉名，称红旗乡、爱国乡、光明乡、幸福乡、解放乡等，这种命名方式不一定妥

当，必须和群众很好的商量，如需用新的意思来代表一个区、乡的名称，一定要用藏文，然后再音译为汉文，这样才容易使群众接受和理解。

上述尊重西藏人民风俗习惯的优良传统在“文革”期间，遭到破坏。直到这种不讲法律的时期结束后，一切不正常的状态也随之得到纠正。现在，依据我国《刑法》规定，对于侵犯少数民族风俗习惯情节严重者，构成犯罪，依法追究刑事责任。

#### **四、对于环境和野生动物的保护**

西藏的环境保护具有特别重要的意义。它是亚洲几条重要江河的发源地，长江水系的金沙江以及恒河、印度河、布拉马普特拉河、湄公河、萨尔温江、伊洛瓦底江的上游都在此发源或经过，这些江河养育着中国和南亚、东南亚许多国家的人口。因此，保护西藏生态的平衡十分重要。

##### **1. 森林**

1961年西藏工委发布《关于加强森林管理工作的指示》，指示针对当时重视采伐，忽视更新、乱砍滥伐的情况提出批评，列举了采伐单位在不同程度上存在着贪多贪大单纯取材的思想，缺乏比较周密的调查设计；在进行采伐作业时不遵守一切有关伐木的规定，不管林区气候、地势和树种生物特性不同一律进行“剃光头”，既不留母树，又对幼树不加爱护，且伐根过高，伐区多在公路下线、河流近旁，严重威胁着公路河道的安全；对清理伐区工作注意不够，采伐后的地上堆满枝桠、树皮等，增加了森林火灾及病虫繁殖的危险，以及对利用木材上的浪费现象等情况，旨在保护和利用现有森林资源，充分发挥森林保水保土作用。指示要求“树立林业生产的全面思想，反对重视采伐而忽视更新，反对只注意多采多伐而忽视合理利用的片面观点”，规定了以下几项重要措施：

(a) 实行计划采伐和许可证审批制度；

(b) 规定下线公路、大江河湖及支流两岸、风景林等为禁伐林；

(c) 严禁“剃光头”作业，保留母树、幼树以利森林更新；

(d) 清理采伐现场，防火、防病虫害。

这是所见到的第一个保护森林的规定。同年，又颁布了《西藏地区护林防火试行条例》（1961）、《西藏地区国有林采伐试行办法》（1961）、《关于春季植树造林工作的通知》（1961）。随后，又有《西藏自治区林业厅护林防火八项规定》（1979）、《西藏自治区木材运输检查暂行规定》（1979）等，1982年正式颁布《西藏自治区森林保护条例》。

## 2. 野生动物

西藏自治区筹委会1961年发布《关于猎取珍贵药用动物的规定》，《规定》要求从长远利益出发，认清保护珍贵药材动物的重要性，以利其发展繁殖。机关、部队的打猎队，一律不准猎取獐子、鹿、羚羊等珍贵动物充当食物；并在昌都、林芝、那曲等地划几个禁猎区，不许随便猎取。

1991年，《西藏自治区人民政府关于贯彻国务院〈加强野生动物保护，严厉打击违法犯罪活动的紧急通知〉的通知》

1992年颁布《西藏自治区〈中华人民共和国野生动物保护法〉实施办法》

3. 在草场、耕地的保护方面，1992年《西藏自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》

4. 在水资源和矿产资源的开发、保护方面，1990年制订《西藏自治区集体矿山企业和个体采矿管理办法》

5. 1982—1985年，西藏自治区政府先后批准建立了7个自然保护区；1993年又批准建立了6个以保护野生动物为主的自然保护区。

随着环保意识的增强，1992年颁布了综合性的《西藏自治

区环境保护条例》。

#### 四、发展藏族文化教育，保存和发展西藏文化艺术和科学技术成果的立法

在 1951 年签订的十七条协议中，专列了第九条“依据西藏的实际情况逐步发展西藏民族的语言、文字和学校教育。”1956 年在西藏社会制度尚未改革的条件下，新建立的过渡性政治机构西藏自治区筹委会，首先就开始了文化教育的开拓工作，1959 年以后培养干部和文化教育工作一直受到很大的重视。有关立法有：

##### 1. 培养民族干部

1956 年《关于大力培养藏族干部的决议》

1963 年《关于贯彻执行培养和教育干部的具体试行办法》

##### 2. 学校教育和藏语言文字

1956 年《关于目前在全区逐步开办群众业余文化学校的几项规定的决议》

1966 年《关于公办小学情况和今后意见的报告》

1972 年《关于公办普通中学及小学附设中学班学生人民助学金和口粮供应标准的试行规定》

1973 年《关于农牧区公办完全小学高年级学生人民助学金的试行规定》

1978 年《关于重点中、小学管理体制等有关问题的规定》

1987 年《西藏自治区学习、使用和发展藏语文的若干规定（试行）》

1992 年自治区人大常委会在全区开展《义务教育法》贯彻实施情况检查的决定

##### 3. 文化遗产的保护

1963 年《关于保护好昌珠寺等列为全国和全区第一批文物保护单位的意见》

### 1990 年《西藏自治区文物保护管理条例》

#### 4. 计划生育和人口

西藏的计划生育工作始于 1975 年，但是，在西藏自治区只对汉族干部职工实行一对夫妇生育一个孩子的政策，对藏族和其他少数民族不强调整制生育。只积极推广新法接生，……宣传教育群众破除旧习惯，消除产妇在牛棚、羊圈里生孩子的现象。从 1984 年起，在藏族和其他少数民族干部、职工、城镇居民中提倡计划生育，鼓励一对夫妇有间隔地生育两个孩子。实行这一计划生育的人口仅占全区总人口的 12%，对占全区人口总数 88% 的农牧民未实行计划生育。1982 年至 1990 年，西藏自治区藏族人口增长 30.98 万人，自然增长率为 17.34%，高于同期全国平均水平 2.64 个百分点。体现了对西藏少数民族人口发展的照顾。